

Resumen de la evaluación de la estrategia de la CE en Bolivia

Objetivos y metodología

OBJETIVOS: Este informe presenta los resultados de la evaluación de la estrategia de cooperación (nacional y regional) de la Comisión europea (CE) en Bolivia y de su puesta en práctica en el periodo 1996-2006. Los objetivos principales de esta evaluación son proporcionar una apreciación global e independiente de la cooperación de la CE con Bolivia para el periodo 1996-2006 y aportar una ayuda para la mejora de la estrategia y de los programas actuales y futuros de la CE.

METODOLOGÍA: El ejercicio de evaluación se estructura mediante una serie de cuestiones-clave (Cf. Tabla 1) que cubren los cinco criterios de evaluación definidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico: la pertinencia, la eficacia, el impacto, la eficiencia y la durabilidad. Las cuestiones de evaluación han tomado igualmente en cuenta las prioridades transversales de la CE vinculadas al buen gobierno, la descentralización y la participación, el género y el medio ambiente y han tratado aspectos específicamente vinculados a las "3 C" (coherencia, complementariedad y coordinación).

Tabla 1 – Las 10 cuestiones de evaluación

Categoría	Cuestiones de evaluación
Pertinencia	<ul style="list-style-type: none"> • QE 1: ¿ En qué medida la estrategia de la CE responde (i) a las necesidades y prioridades de las poblaciones locales y/o los objetivos de las autoridades bolivianas (ii) a las orientaciones generales de la cooperación de la CE sobre el período?
Eficacia/Impacto/ Durabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • QE 2: ¿ En qué medida la concentración de las intervenciones de la CE en el sector agua y saneamiento ha permitido mejorar el acceso a estos servicios ? • QE 3: ¿ En qué medida las intervenciones de la CE en el ámbito del desarrollo alternativo han contribuido al mejoramiento del nivel de vida de las poblaciones en las zonas de producción de coca y frenado la emigración de las zonas de expulsión de la mano de obra? • QE 4: ¿ En qué medida el apoyo de la CE en el ámbito de la seguridad alimentaria ha contribuido a la reducción de la vulnerabilidad de los pobres a los riesgos de hambruna (riesgos ligados al clima, a las enfermedades y a la evolución de los mercados)? • QE 5: ¿ En qué medida las intervenciones de la CE en el ámbito de la cooperación económica han alcanzado los resultados esperados? • QE 6: ¿ En qué medida las intervenciones regionales en el ámbito de la integración y de la cooperación han beneficiado a Bolivia? • QE 7: ¿ En qué medida la decisión de la CE de financiar parte de la carretera entre Puerto Suarez y Santa Cruz es compatible con los objetivos generales de la cooperación con Bolivia y con la estrategia de alcanzar prioritariamente los pobres, y en que medida las modalidades de financiamiento y los procedimientos seguidos son adaptados al contexto nacional?
Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> • QE 8: ¿ En qué medida las diferentes modalidades de implementación de las intervenciones de la CE han permitido alcanzar sus objetivos respectivos?
Temas transversales	<ul style="list-style-type: none"> • QE 9: ¿ En qué medida los temas transversales ligados a los aspectos medio ambientales, a la gobernabilidad, a la descentralización y al genero han sido considerados en la programación y en la implementación de las intervenciones de la CE?
Coherencia, Coordinación, complementariedad	<ul style="list-style-type: none"> • QE 10: ¿ En qué medida la estrategia comunitaria ha sido establecida y implementada en coordinación con los otros donantes y con una preocupación de complementariedad ? En que medida la estrategia es afectada por (y afecta) la implementación de otras políticas ?

Las cuestiones de evaluación están formuladas en base al análisis de la estrategia de cooperación de la CE, efectuado a partir de los documentos de política y de programación. Este análisis permite reconstruir la lógica de intervención de la CE identificando sus principales objetivos y la manera en que se articulan. La estrategia del CSP 2002-2006 ha constituido el punto de referencia pertinente para la reconstrucción de la lógica de intervención en la medida en que ésta representa el resultado de una gestión iniciada desde mediados de los años 1990.

Para cada cuestión de evaluación, el equipo de evaluación ha elaborado un cierto número de criterios de juicio y de indicadores. Los criterios de juicio son los elementos que permiten aportar una respuesta completa a la cuestión de evaluación. Estos criterios se nutren de una serie de indicadores, a su vez alimentados por una recogida de información realizada durante las fases documental y de campo. Las informaciones necesarias para el análisis proceden esencialmente de fuentes documentales y estadísticas así como del diálogo mantenido con todas las partes implicadas en Bruselas y en Bolivia¹. En particular, podemos citar al personal de la delegación de la CE en Bolivia y en la sede en Bruselas, a las cooperaciones internacionales bilaterales y multilaterales², al VIPFE y a los ministerios sectoriales³, a las instituciones públicas⁴, a la sociedad civil⁵ y a los alcaldes de once municipios.

Por otra parte, durante la misión país, se han visitado 11 intervenciones: APEMIN I y II, FONADAL, PRAEDAC, PASA I y II, PROCOIN, Al-Invest (Eurocentro), Carretera Santa Cruz - Puerto Suárez, PASAAS, Prohisaba (complementado por entrevistas a personas de los PRAS Beni y PRAS Santa Cruz). Los antiguos responsables de los proyectos y los actuales han estado presentes en las visitas sobre el terreno, lo que ha permitido profundizar las problemáticas de los proyectos y facilitar el encuentro de agentes de campo a distintos niveles: Beneficiarios, responsables técnicos, responsables y células de apoyo post-proyecto, interlocutores de proyecto (ONG) y autoridades locales.

La información recogida durante las fases documental y de campo se ha analizado con el objeto de proceder a la validación/invalidación de los criterios de juicio a los que se refiere. Sobre esta base, los evaluadores han elaborado, en un primer momento, hipótesis de respuestas a las cuestiones de evaluación, formuladas en el informe de fase documental, después, tras la misión de campo, respuestas a las cuestiones de evaluación. Las conclusiones se formulan a partir de las respuestas a las cuestiones de evaluación y desembocan en una serie de recomendaciones orientadas a apoyar la mejora de las estrategias y de los programas actuales y futuros de la CE.

² Podemos citar: BM, BID, UNICEF, USAID, DFID, Cooperación española, Alemania, Dinamarca, Canadá, Suecia, JICA, Suiza, Holanda, KFW, CTB y GT).

³ VM de Servicios Básicos, VM DRAMA

⁴ FONADAL, FUNDASAB, FONDESIF, ANESAPA y PASA

⁵ Instituciones privadas (CAMEX, CANEB, CAINCO, EPSAs) y ONG (CIDEM)

En resumen, la evaluación se ha desarrollado en cuatro fases sucesivas. Cada una de ellas, excepto la fase de campo⁶, ha sido objeto de un informe presentado y aprobado por el grupo de referencia encargado del seguimiento de esta evaluación.

- § La **fase de estructuración** ha permitido definir la lógica de intervención y las cuestiones de evaluación, criterios de juicio e indicadores;
- § La **fase documental** ha permitido recoger la información disponible en Bruselas y formular primeras hipótesis de respuestas a las cuestiones de evaluación;
- § La **fase de misión de campo** ha tenido como objetivo recoger la información complementaria y validar las hipótesis de respuestas formuladas durante la fase documental;
- § Y la **fase de síntesis** ha desembocado en la formulación de las respuestas a las cuestiones de evaluación y en las conclusiones y recomendaciones.

De manera general, el grupo de referencia en la sede de la CE en Bruselas, presidido por la unidad de evaluación y constituido por personas-recursos de las Direcciones Generales de la “familia RELEX”, ha seguido muy de cerca el avance de la evaluación. Las constataciones formuladas en el informe final se han discutido a nivel de la delegación de la CE y a nivel de las reuniones del grupo de referencia.

Descripción de las intervenciones

De 1996 a 2005, en diez años, la Delegación de la CE en La Paz ha gestionado 40 intervenciones (proyectos o ayudas sectoriales), lo que supone una contribución total de la CE o una “cartera” de 417,38 millones de € de los que cerca de 298 millones de € se han gastado en el periodo de análisis. La distribución sectorial de los presupuestos de las intervenciones durante el periodo de análisis, tal y como se describe en la tabla 2 adjunta, muestra una concentración en el sector del desarrollo rural (41%), seguido por el agua y el saneamiento (25%) y el desarrollo alternativo (12%). En el otro extremo, las intervenciones en los sectores de “menor” importancia, como el desarrollo económico, el apoyo a las empresas privadas, la educación y salud y los “otros sectores” (derechos humanos, fondo indígena y apoyo institucional) representan en conjunto el 11% de los gastos.

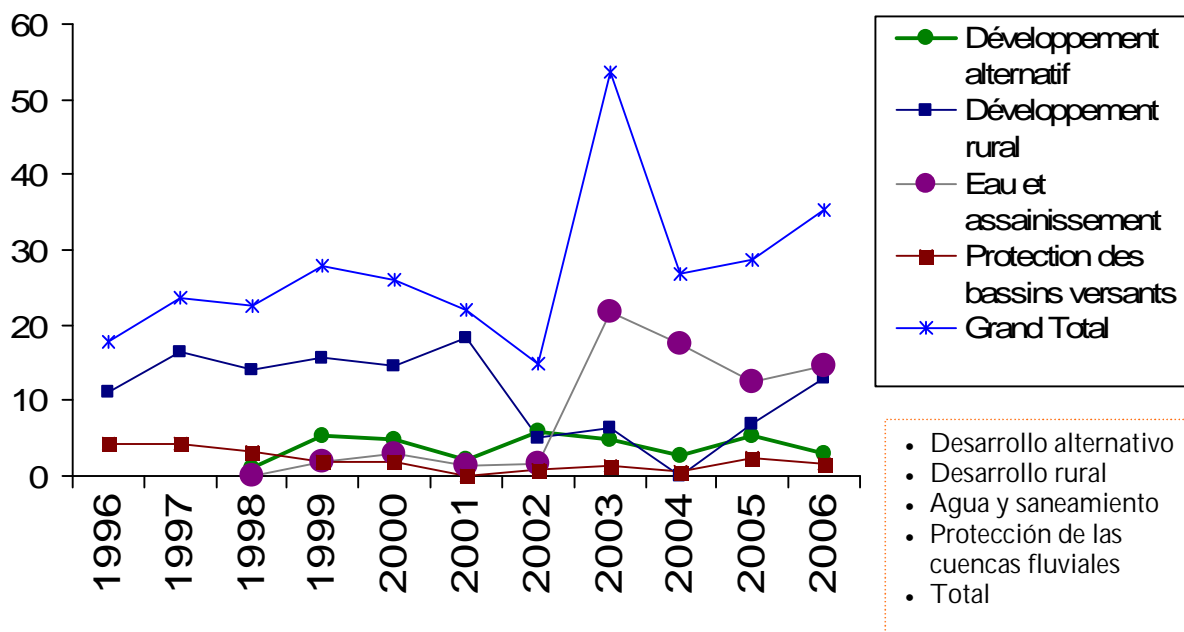
Tabla 2 – Distribución sectorial de las intervenciones (media del periodo 1996-2006)

Sector	Número de intervenciones	Gastos totales en millones de €	%
Desarrollo rural	7	122,07	41%
Agua y saneamiento	5	74,23	25%
Desarrollo alternativo	5	34,80	12%
Protección cuencas fluviales	9	21,84	7%
Apoyo a las empresas privadas y des. económico	7	14,82	5%
Educación y salud	2	16,22	5%
Transporte (carretera Puerto Suárez)	1	11,94	4%
Otros : DD.HH., fondo indígena, apoyo institucional	5	2,73	1%
TOTAL	40	298,65	100%

⁶ La fase de misión de campo ha concluido con una reunión de restitución con la delegación de la CE en Bolivia.

No obstante, estas medias no reflejan ni la diversidad de las intervenciones ni su dinámica, es decir la evolución de los importes, de las prioridades sectoriales y de los métodos de intervención. El esquema siguiente⁷ permite vislumbrar los cambios sobrevenidos durante el periodo de evaluación.

Esquema 1 – Evolución de los presupuestos anuales en el periodo 1996-2006



Las tres grandes tendencias generales que podemos constatar son las siguientes:

- § Las contribuciones de la CE (TFC+SA) casi se han duplicado en el periodo, pasando de 18 millones de € en 1996 a cerca de 35 millones en 2006. Media del periodo: 27 millones € por año.
- § En el mismo periodo, el número de intervenciones financiadas por año ha disminuido y ha pasado de 19 en 1996 a 12 en 2006, pasando por un máximo de 23 en 1998 y por un mínimo de 9 en 2001 y 2003.
- § El presupuesto medio de las intervenciones y los desembolsos anuales por intervención han aumentado considerablemente.

Respuestas a las cuestiones de evaluación

CE 1: Pertinencia de la estrategia

⁷ El esquema se ha construido de acuerdo con el siguiente método: Cuando no estaba disponible la información sobre los desembolsos anuales de un proyecto, el equipo de evaluación ha establecido la hipótesis de que su presupuesto se ha gastado por completo y de igual manera en todos los años de vida de la intervención. Partiendo de ahí, ha dividido el presupuesto entre el número de años que ha durado la intervención. Este método ha permitido llegar a una aproximación realista de la importancia relativa de cada sector durante el periodo de análisis, incluso aunque los datos no pueden reflejar su importancia absoluta, es decir, lo que se ha invertido efectivamente en cada sector cada año.

Las principales ideas que se desprenden del análisis de la pertinencia de la estrategia de la CE, son:

- § Entre 1996 y 2006, las estrategias y la puesta en marcha de las intervenciones de la CE han sido pertinentes: Éstas han respondido bien a las prioridades definidas por los GdB y sobre todo a la EBRP (Estrategia boliviana de reducción de la pobreza) que ha sido el paradigma ineludible de la cooperación internacional de 2001 a 2004.
- § Dado el grado de generalidad de la EBRP, no resulta difícil respetar este cuadro, que es poco exigente para los proveedores de fondos.
- § La mayoría de los proyectos “clásicos”⁸ presentan pocos objetivos estratégicos y por tanto la pertinencia en relación con la política del GdB se limita a un cierto número de opciones estratégicas como la concentración de las intervenciones en las zonas de mayor pobreza.
- § El paso progresivo a una ayuda más programática y sectorial y en forma de apoyo presupuestario, ha correspondido mejor a las prioridades de las autoridades nacionales que una simple adaptación de las OPIN y del CSP a los sectores priorizados por los GdB del momento. La cuestión de la pertinencia se dirige al menos en igual medida a la pregunta “¿cómo hacer?” que a la pregunta “¿qué hacer?”.
- § Las intervenciones de la CE a nivel nacional son coherentes con las estrategias de la CE a nivel subregional y regional.

CE 2: Agua y saneamiento

Principales intervenciones

Este sector comienza en 1998 con un único proyecto, el PRAS Beni, seguido en 2001 por otros dos proyectos similares en el Pando y en Santa Cruz. A partir de 2002, estos proyectos se completan con el PROHISABA en los departamentos de Tarija y Potosí, un programa que presenta además objetivos de formación médica y paramédica, así como de mejora del funcionamiento de los servicios públicos de salud. Por último, a partir de 2004, se pone en marcha una importante ayuda presupuestaria en el sector del agua potable y saneamiento (PASAAS). Ella sola implica una contribución total de la CE de más de 50 millones de € en cuatro años.

Análisis

Inversión en el sector del agua y el saneamiento

Año	Inversión Pública (millones EUR)	Inversión CE (millones EUR)
1998	74,9	0
1999	95,3	1,9
2000	96,0	3,0
2001	87,4	1,4

⁸ En oposición a los enfoques más programáticos y al apoyo presupuestario.

2002	47,5	1,6
2003	28,8	21,7
2004	48,7	17,6
2005	37,0	12,5
2006	22,9	14,5
Total	538,5	72,2

Número de beneficiarios de las intervenciones de la CE de 1998 a 2006

	Nº de beneficiarios – Total	Nº de beneficiarios – Agua	Nº de beneficiarios -Saneamiento
Total	454.636	412.196 (18% de las necesidades)	302.559 (6% de las necesidades)

El cuadro anterior muestra una reducción significativa de la inversión pública en el sector a partir del 2000, al mismo tiempo que se incrementa la participación de la CE en el financiamiento.

La eficacia de las intervenciones en materia de agua y saneamiento (A&S) es reducida. Las intervenciones en agua han permitido principalmente rehabilitar estructuras existentes. En materia de saneamiento, las intervenciones han permitido incrementar los índices de cobertura en ciertos casos de manera significativa, si bien permaneciendo por debajo de las necesidades actuales. No obstante, estas realizaciones se revelan escasas de calidad. Por otro lado, se puso de manifiesto que las estructuras de gestión seguían siendo inadecuadas. Estos dos factores han hecho que, finalmente, las intervenciones no hayan permitido generar resultados significativos en términos de mejora de la calidad de las aguas distribuidas.

No sólo los efectos siguen siendo reducidos, sino que su durabilidad también se cuestiona, debido principalmente a dos factores⁹:

- § El bajo nivel de apropiación por parte de los beneficiarios. Esto se debe a su escasa implicación a nivel de la formulación de los proyectos y a su papel subordinado en las decisiones que rodean la puesta en práctica.
- § El hecho de que la puesta en marcha de las inversiones no haya estado condicionada por la definición previa del marco institucional, normativo y tarifario. Ahora bien, en Bolivia, las estructuras de gestión de los sistemas son débiles y la tarificación no permite la recuperación de los gastos de operaciones corrientes, de mantenimiento y, aún menos, de amortización de las infraestructuras.

En consecuencia, los impactos han sido poco significativos. Esto se debe a los límites arriba mencionados en términos de eficacia y durabilidad pero también por razones exógenas a las intervenciones. Bolivia se enfrenta a importantes necesidades en términos de agua y de saneamiento: Por una parte, porque los índices de cobertura eran y siguen siendo bajos a causa de una importante disminución de la inversión pública en el sector; por otra parte, debido al crecimiento demográfico y, por último, porque la mala calidad y la falta de mantenimiento de muchas de las instalaciones hacen que deban ser rápidamente sustituidas. En este sentido, la concentración en este sector responde ciertamente a una necesidad importante (pertinencia alta). No obstante, una serie de acciones centradas principalmente en la rehabilitación pueden

⁹ La escasa eficacia y durabilidad de las intervenciones en agua y saneamiento no parece limitarse a la cooperación de la CE, sino ser una regla bastante general en este sector, incluyendo proyectos promovidos por ONGs.

lograr – aunque, como hemos visto, no lo han conseguido - impedir el deterioro de la situación, dicho de otro modo, sólo cubren en parte las necesidades. Por lo que respecta a las intervenciones en las nuevas infraestructuras, han resultado ser insuficientes para responder a las necesidades.

En relación a las “3C”, constataremos que la CE realiza importantes esfuerzos enfocados a mejorar la coordinación y la complementariedad. Gracias a su estrategia de prioridades sectoriales, la CE ocupa, en efecto, dentro de la comunidad de los proveedores de fondos una posición de liderazgo financiero que se refleja en su papel de animador del grupo sectorial entre los donantes y el GdB (Mesa Sectorial). La CE es también el iniciador y el único proveedor de fondos comprometido con un apoyo presupuestario sectorial en A&S (el PASAAS). No obstante, sus intervenciones se inscriben en el mismo marco metodológico que las de otros proveedores de fondos (DESCOM o estrategia social de “desarrollo comunitario”) que, de hecho y por los mismos defectos del método, no consiguen movilizar a las poblaciones beneficiarias con vistas a resolver sus problemas de A&S.

Síntesis

Si bien la concentración en el sector agua y saneamiento (A&S) responde ciertamente a una importante necesidad en Bolivia, las intervenciones de la CE no han conseguido mejorar de manera significativa la situación en este campo, y aún menos de mejorarla de manera durable, debido especialmente a la falta de participación de los beneficiarios y a no haberse definido, con anterioridad a las intervenciones, las normas de gestión y de tarificación. A pesar del importante papel de la CE, la coordinación entre proveedores de fondos y la complementariedad de sus intervenciones siguen siendo importantes desafíos.

CE 3: Desarrollo alternativo

Principales intervenciones

El desarrollo alternativo comienza en 1998 con la puesta en marcha simultánea de tres programas: PRAEDAC, APEMIN y PRODEVAT. PRAEDAC se sitúa en una región de producción de coca (el Chapare o “Trópico de Cochabamba”) y tiene por objeto reducir esta producción. APEMIN y PRODEVAT pretenden frenar las migraciones de mano de obra destinadas a la producción de coca y provienen, en el primer caso, de las zonas mineras de La Paz, Potosí y Oruro, y en el segundo caso, de las zonas de exportación de mano de obra del departamento de Cochabamba. PRODEVAT concluye en 2004 y no tiene continuación, mientras que el proyecto APEMIN encuentra su prolongación en APEMIN II que comienza en 2004 en las mismas regiones mineras. PRAEDAC concluye a principios de 2006, poco después de la puesta en marcha, en 2005, del programa “FONADAL - Yungas” que pretende reproducir algunos de los éxitos de su predecesor PRAEDAC pero en las Yungas (departamento de La Paz)¹⁰. Este programa adquirirá la forma de una ayuda presupuestaria sectorial y consolidará así la evolución de la cooperación de la CE hacia este tipo de intervenciones.

Análisis

Las intervenciones de la CE en desarrollo alternativo han contribuido a aumentar el nivel de vida de las poblaciones en las zonas de producción de coca: La mejora de los servicios de salud y de educación, el establecimiento de un catastro rural, el apoyo a los presupuestos municipales y el apoyo general al desarrollo social sin condicionalidad han mejorado el bienestar, la cohesión social, la gobernabilidad y la seguridad en el Chapare. No obstante,

¹⁰ Probablemente en un futuro, este programa se ampliará de nuevo a Chapare.

estos efectos no pueden atribuirse únicamente a la cooperación de la CE, cuya financiación ha representado menos de un 10% de la financiación de la cooperación internacional en desarrollo alternativo en el Chapare entre 1998 y 2006. Por otra parte, y por las razones expuestas más abajo, es poco probable que la estrategia de la CE haya tenido un impacto en las superficies cultivadas de coca, incluso aunque este impacto tendría que ser apreciable sólo a largo plazo.

Las acciones enfocadas a reducir las migraciones temporales de las zonas de exportación de mano de obra hacia la producción de pasta base no parecen haber tenido este resultado, aunque hayan constituido intervenciones útiles contra la pobreza.

La estrategia seguida ha tenido poco impacto en la diversificación del empleo y la durabilidad de las acciones ha sido muy variable, pero en general más bien baja.

CE 4: Seguridad alimentaria

Principales intervenciones

El inicio del periodo está marcado por la clausura de los proyectos PAC en el altiplano de Oruro, La Paz y Potosí, después por proyectos como PROQUIPO, PRODIZAVAT y el proyecto de desarrollo de Mizque y Tiraque (Cochabamba) que concluyen entre 1999 y 2001. A partir de 2002, sólo el PASA financia el desarrollo rural si excluimos de este sector las diferentes intervenciones de desarrollo alternativo.

Análisis

El sistema de prevención de las crisis alimentarias ha sido un fracaso, sobre todo debido a una falta de pertinencia, pero también de eficacia y de eficiencia. No obstante, este programa ha apoyado una visión integral de la seguridad alimentaria y ha establecido, sobre la base de un diagnóstico de la situación de inseguridad alimentaria, una carta de vulnerabilidad y una encuesta nacional de seguridad alimentaria.

Las principales ideas que se desprenden del análisis del PASA son:

- § La intervención es globalmente pertinente en relación con las prioridades afirmadas por los sucesivos GdB pero su aspecto territorial siempre ha estado financiado exclusivamente por la CE y el interés de los GdB no ha desembocado aún en una política sectorial.
- § El PASA es el primero en haber difundido una visión integrada de la seguridad alimentaria y permite dirigir con precisión sus intervenciones hacia los municipios más pobres. En este sentido, el PASA ha influido en el enfoque público de esta cuestión.
- § El objetivo de reforzar la seguridad alimentaria (eficacia e impacto) se ha alcanzado de manera puntual, pero no disponemos de evidencia cuantitativa que permita generalizar este resultado y aún menos constatar un aumento de la renta y del bienestar.
- § El objetivo de reducción del nivel de malnutrición no se ha alcanzado de manera general y es poco pertinente (objetivo desproporcionado con los medios utilizados), pero la mejora de la infraestructura de transporte, allí donde se ha hecho, ha mejorado por lo general el acceso a los alimentos.
- § Los elementos que favorecen la durabilidad de la intervención son los mecanismos de participación en los presupuestos de los municipios y la introducción del sistema de demanda cualificada. En el aspecto negativo, se aprecia una participación tradicionalmente baja de los beneficiarios en las formulaciones y ejecuciones de las

acciones, un enfoque poco sistémico y una selección de las acciones poco basada en el criterio de durabilidad (politización del programa).

§ La continuidad institucional del PASA se ve alentada, pero todavía no garantizada, por un sistema de condicionalidades retomado del enfoque presupuestario.

CE 5: Cooperación económica

Principales intervenciones

Este sector está constituido, hasta el año 2000, de intervenciones “leves” (menos de un millón de € por año), enfocadas a incrementar las exportaciones no tradicionales de Bolivia a la UE, ya mediante un apoyo institucional en el Ministerio de tutela, ya a través del sector privado (AL Invest) o bien mediante la promoción del Sistema de Preferencias Generalizadas aplicado en los países andinos (SPG andino).

A partir de 2004, se pone en marcha un proyecto más “clásico” (PROCOIN) que, partiendo de una contribución total de la CE de 6,3 millones de € en 4 años, pretende promover las exportaciones de Bolivia a Europa por medio de la asistencia técnica, del apoyo institucional y de la formación de capacidades.

Este sector comprende igualmente el programa regional AL-Invest. Este programa promueve la cooperación a largo plazo entre las Pymes, tanto en Europa como en América Latina (AL). El programa se compone de dos redes, una en Europa (Coopecos) y otra en AL (Eurocentros). Estas redes son las que realizan las actividades (encuentros, formaciones, información, etc.). El programa ha arrancado en 1994 con una fase piloto y actualmente, se encuentra en su tercera fase (2004-2007). El presupuesto total del programa (3 fases) es de algo más de 91 millones de €. En América Latina, AL-Invest existe en 18 países (entre ellos Bolivia) y se han creado 67 Eurocentros (dos de ellos en Bolivia)¹¹.

Análisis

Respecto a la pertinencia de los programas de cooperación económica, cabe subrayar los puntos siguientes:

- § A pesar del puesto que ocupa esta cuestión en la EBRP, estos programas nunca han interesado demasiado al GdB.
- § Existe una demanda manifiesta de este tipo de programa tanto por parte de las asociaciones corporativas de empresas como del sector de las micro y pequeñas empresas informales.
- § Orientando las acciones a la promoción de las exportaciones a Europa, el último programa en curso (PROCOIN) se ha mostrado poco adaptado a las realidades locales.
- § Desde 2006, el programa está más orientado a las pequeñas empresas, no necesariamente exportadoras y no necesariamente formales.
- § Por lo general, la relación entre el comercio y el desarrollo se tiene en cuenta en las intervenciones enfocadas a aumentar/diversificar la producción.

Por lo que respecta a la eficacia, se observa que los programas de cooperación económica no han alcanzado los resultados esperados, esto es, reforzar la estructura de exportación de productos no tradicionales, reforzar los vínculos comerciales y de inversión con la UE y mejorar la integración de los países andinos.

¹¹ El segundo Eurocentro boliviano se creó en Cochabamba en marzo de 2006.

La durabilidad de AL-Invest no plantea ningún problema particular, mientras que la de PROCOIN dependerá de la voluntad del GdB de establecer un sistema eficaz de apoyo al sector de las pequeñas empresas y de la exportación no tradicional.

CE 6: Proyectos y redes regionales

Principales intervenciones

ALFA (América Latina Formación Académica) es un programa interuniversitario cuyo objetivo es formar redes entre universidades europeas y latino-americanas cofinanciando proyectos académicos que refuercen las capacidades de los individuos y de sus instituciones.

ALBAN (becas de estudio hacia los países de la Unión Europea) es un programa que distribuye becas de estudio a estudiantes latino-americanos que quieren estudiar en los países de la UE (becas norte/sur) por periodos de 6 meses a 3 años.

Urb-AL (desarrollo urbano) es un programa de cooperación descentralizado destinado a las entidades locales de Europa y de AL. Su objetivo es difundir las “mejores prácticas” en materia de política urbana y de facilitar la investigación sobre problemas de actualidad.

@LIS (Alianza para una Sociedad de la Información) es un programa de desarrollo de la información en beneficio de entidades locales y de redes de investigación. Pretende responder a las necesidades de las entidades locales, estimular el diálogo en materia de política y normativa, y aumentar la capacidad de interconexión entre grupos de investigadores de las dos regiones¹². @LIS tiene un subprograma denominado ALICE (América Latina Interconectada Con Europa) cuyo objetivo es mejorar las conexiones informáticas de las instituciones académicas y de investigación de AL mediante la creación de redes y su interconexión con GEANT, la red europea de investigación y educación.

Análisis

Pertinencia: Las disparidades económicas y demográficas son tan fuertes en América Latina (PIB per cápita US \$ PPA: Chile 10.874, Bolivia 2.720; población total 2004: Brasil 184 millones, Bolivia 9 millones), que es casi inevitable constatar que programas regionales como URB-AL, @LIS y ALBAN, que ofrecen los mismos servicios a todos, están menos adaptados a las necesidades de pequeños países pobres como Bolivia.

Eficacia: Estos cuatro proyectos han aportado resultados concretos a ciertas instituciones universitarias y municipales bolivianas en términos de becas, de participación en las redes, de información y de formación. No obstante, estos beneficios son bastante marginales.

Durabilidad: Bastante buena en conjunto, sobre todo gracias a la continuidad de las redes establecidas por los programas ALFA, Urb-AL y @LIS.

CE 7: Transporte

Principales intervenciones

Este sector consta de un único proyecto: La construcción de la carretera entre Santa Cruz y Puerto Suárez. Este proyecto tienen además componentes de protección del medio ambiente y de apoyo institucional al “Servicio Nacional de Caminos”. Desde el punto de vista financiero,

¹² Cf. Informe anual Delegación La Paz 2005.

representa el importe más elevado destinado a un único proyecto en la historia de la cooperación entre Bolivia y la CE: 57 millones de €.

De Arica en Chile a Sao Paolo en Brasil (cerca de 3.500 Km.), la carretera está asfaltada entre Arica y Santa Cruz, después en el tramo brasileño, entre Corumba y Sao Paolo. Sólo falta un tramo de 600 Km., en Bolivia, entre Santa Cruz y Puerto Suárez. Actualmente, este tramo es una carretera sin asfaltar donde el tránsito resulta difícil durante el periodo de lluvias. Bordea una vía férrea que tiene el cuasimonopolio del transporte pesado entre Santa Cruz y Brasil, en particular de la soja (el primer producto de exportación agrícola de Bolivia). Así pues, la modernización de la carretera la defiende sobre todo el lobby de los productores de soja de Santa Cruz que tiene la esperanza de ver cómo se reduce el coste del flete gracias a una competencia para el ferrocarril.

La terminación de esta carretera fue decidida en 2002 por el gobierno del Presidente Quiroga y su financiación está repartida entre tres bancos (por orden de importancia la CAF, la BID y un banco coreano – Eximbank), por la CE y por la Prefectura de Santa Cruz. La contribución total de la CE representa cerca de un 10% del coste total de la carretera y cubre un tramo de 82 Km. entre El Tinto y San José, más la construcción de 15 puentes en un tramo entre Roboré y El Carmen.

La CE es el único proveedor de fondos que financia la carretera con una donación y no con un préstamo. El convenio de ejecución se ha firmado a finales de julio de 2006 y las obras han comenzado a finales de 2006.

Análisis

La mejora de la carretera se inscribe en el marco de los objetivos de integración y de cooperación regional de la CE, así como de crecimiento económico, y desde hace tiempo, constituye un proyecto prioritario para Bolivia. No obstante, este proyecto no se justifica como un medio de lucha contra la pobreza, aunque pudiera tener efectos indirectos importantes en la actividad económica de la región, potencialmente una de las más ricas de Bolivia. Actualmente, no se puede prever el impacto en la tarifa del ferrocarril cuya rentabilidad podría bajar considerablemente.

Los procedimientos de licitación utilizados por la CE eran los de Bolivia, pero al ser más lentos que los de la CE, tuvieron que cambiarse en abril de 2006 con el fin de respetar la “norma d+3”¹³. Los tres principales proveedores de fondos (CAF, BID y CE) no han realizado ningún esfuerzo de armonización.

CE 8: Eficiencia de la puesta en marcha

Análisis

Los miembros del GdB y/o los observadores con una larga experiencia en cooperación internacional destacan la mejora de la cooperación de la CE en términos de autonomía, de adaptación al contexto, de respeto de las instituciones locales, de comunicación y de

¹³ Hasta el 1 de mayo de 2007, la norma «d+3» era la siguiente:

§ “d” es la fecha de firma, por parte del ordenador (la CE), del compromiso global.

§ “d+1” (un año después de esta firma) es la fecha límite de la firma del Convenio de Financiación

§ “d+3” (tres años después de la firma del compromiso global) es la fecha límite de la firma del contrato de ejecución.

A partir del 1 de mayo de 2007, la norma se ha flexibilizado y “d+3” indica un plazo máximo de tres años entre la firma del Convenio de Financiación y la firma del contrato de ejecución.

capacidad de diálogo. Esta cooperación ha ganado un peso político que no tenía hace diez años. No obstante, si bien el GdB manifiesta su satisfacción por la evolución hacia apoyos presupuestarios, muchos observadores expresan su escepticismo de cara a una evolución de este tipo que estaría cada vez menos adaptada a la situación del país. En efecto, Bolivia no ha mejorado sus capacidades de diseño y de ejecución de las políticas sectoriales y aún menos su capacidad de ejecutarlas a largo plazo.

Los municipios se muestran también satisfechos de los apoyos recibidos, pero los resultados parecen menos satisfactorios a nivel “micro” (beneficiario individual). Así mismo, la mayoría de los criterios de eficiencia (respeto de los costes, calidad de la gestión, realización de los resultados, etc.) son bajos y hasta ahora, la CE está sola en los dos apoyos presupuestarios que financia y es también la única que continúa prestando apoyo presupuestario en Bolivia. Una parte de los resultados de la cooperación se ve afectada por la inestabilidad política y social del país, pero también por las presiones de Bruselas que dan prioridad a los desembolsos por encima de la calidad de las intervenciones.

Las intervenciones están poco coordinadas y articuladas entre sí. Los diferentes instrumentos de cooperación e incluso las diferentes intervenciones no se utilizan con vistas a posibles complementariedades y sinergias, si no que se gestionan de manera independiente. Desde hace poco, no obstante, se han hecho progresos en este campo gracias a una mayor coordinación interna.

CE 9: Las prioridades transversales

Análisis

De manera general, se han registrado progresos notorios en términos de integración de los temas transversales en la programación y en menor medida, en la puesta en práctica de las intervenciones. No obstante, el PRAEDAC y FONADAL son las únicas intervenciones que presentan una estrategia real para incorporar estos temas a nivel operacional.

Con el fin de estar en línea con las políticas del gobierno, en la mayoría de las intervenciones se incluyen los aspectos de descentralización y de participación, a excepción del PASAAS y, en menor medida, de APEMIN. La participación de las comunidades locales sigue limitada a la identificación de la demanda, salvo, brevemente, en el caso de la utilización del sistema de demanda cualificada del PASA.

La cuestión del **medio ambiente** se presenta esencialmente a través de los estudios de impacto medioambiental. Sin embargo, no hay ningún mecanismo que garantice que las conclusiones de estos estudios se pongan en práctica. La implicación del **género** se limita a menudo a la visibilidad de las mujeres en la puesta en práctica de las actividades.

El impacto de la incorporación de los temas transversales sólo se deja notar a largo plazo pero su incorporación genera efectos positivos en los resultados de los proyectos, ya que contribuye a mejorar su durabilidad. Por último, numerosas intervenciones tienen efectos colaterales positivos, a veces no visibles, en las mujeres y el medio ambiente, pero éstos se desprecian a menudo en las evaluaciones de impacto.

CE 10: Las “3 C” (coherencia, coordinación y complementariedad)

Análisis

La estrategia comunitaria, tal y como se define en el CSP 2002-2006, se ha diseñado en coordinación con el GdB, los sectores implicados, los otros proveedores de fondos y la sociedad civil, mediante un proceso de consultas y de seminarios. Este mecanismo se ha mejorado aún más en la preparación del CSP 2007-2013, con la constitución de grupos de trabajo, pero esta preparación se ha extendido a tres gobiernos diferentes (Mesa, Rodríguez y Morales) y con una participación menor del último de ellos, el gobierno actual. Era clara la preocupación por la complementariedad en la elaboración del CSP 2002-2006 y lo es aún más en el CSP 2007-2013 a tenor de la selección de los sectores de intervención.

La puesta en práctica de la estrategia se ha efectuado durante un periodo (2002-2006) de escasa coordinación entre proveedores de fondos y a la vez, entre éstos y el GdB quien, por razones a la vez políticas y fiscales, muestra poco interés por la cooperación internacional "tradicional". Por su parte, la comunidad de los proveedores de fondos no parece otorgar una prioridad alta a las "3 C". En relación con las expectativas de la CE y con los esfuerzos realizados, los resultados concretos de la coordinación son decepcionantes, a pesar de que disten mucho de ser despreciables.

La CE ha desarrollado un liderazgo en el campo del desarrollo alternativo gracias a una estrategia basada en las instituciones locales y excluyendo la condición de reducción de los cultivos de coca.

Principales conclusiones

Las conclusiones se han agrupado en cuatro temas:

- § La estrategia de la Comisión europea en Bolivia
- § Los impactos de las intervenciones de la CE financiadas en el país
- § Los aspectos de la puesta en marcha
- § Las conclusiones específicas

A cada conclusión se le ha atribuido un grado de prioridad¹⁴ con el fin de jerarquizarlas según su importancia.

Conclusión 1 sobre la evolución de la estrategia desde 1995: XXX

- § El marco estratégico de la CE en Bolivia ha evolucionado positivamente entre 1996 y 2006.
- § Ha permitido poner en marcha acciones más respetuosas con las instituciones locales, mejor adaptadas al contexto local y más previsibles.
- § Por otra parte, la mejora del diálogo político con el GdB así como con los otros proveedores de fondos ha permitido a la CE ganar un peso significativo en la escena boliviana de la ayuda internacional.

Estos cambios se deben a varios factores, entre ellos, el principal es la evolución de la propia cooperación comunitaria a partir de 1992:

- § Mayor diversificación de sectores y de modalidades de intervención;
- § Establecimiento de una delegación en La Paz en 1995;
- § Calidad de los equipos que se han ido sucediendo;

¹⁴ De importante (XXX) a bajo (X).

- § Política de descentralización aplicada desde 2003;
- § Cambios en las modalidades de financiación;
- § Crecimiento de la contribución de la CE en el periodo estudiado.

Conclusión 2 sobre la coherencia interna de la estrategia: X

La cooperación de la CE en Bolivia se caracteriza por una continuidad en los ejes estratégicos de concentración de su ayuda. Desde 1994, la estrategia basada en los tres ejes, que son la “lucha contra la pobreza”, la “cooperación económica” y la “integración regional”, es pertinente en relación con las necesidades del país y permite integrar las dimensiones regional y nacional de la cooperación comunitaria.

Conclusión 3 sobre la evolución y las prioridades del eje estratégico de lucha contra la pobreza: XX

Desde 1994, la traducción del objetivo de lucha contra la pobreza en acciones concretas ha variado bastante ya que se ha reflejado, sucesiva o simultáneamente, en intervenciones en los campos del desarrollo rural, de la salud y de la educación, del saneamiento y agua potable, del desarrollo alternativo y de la seguridad alimentaria. La elección de los sectores de intervención dentro de este eje estratégico no siempre es clara y no parece guiada principalmente por el valor añadido que puede aportar la CE. Entre las ventajas de la continuidad y las ventajas de la flexibilidad, la CE parece optar por las de la flexibilidad.

Conclusión 4 sobre la pertinencia de los ejes estratégicos “cooperación económica” e “integración regional”: X

El eje de concentración “cooperación económica” ha sido objeto, desde 1994, de una financiación reducida y de un número limitado de intervenciones, lo que ha traído como consecuencia resultados decepcionantes en términos de impacto. La orientación concreta dada a la “cooperación económica” se corresponde poco con los objetivos descritos en el CSP 2002-2006.

La aplicación del eje “integración regional” se ha traducido en la financiación parcial de la carretera Santa Cruz-Puerto Suárez y en el “proyecto Pilcomayo” que ilustran la dificultad de mejorar la integración regional a partir de intervenciones a nivel nacional.

Conclusión 5 sobre la eficacia, la durabilidad y el impacto de las intervenciones: XXX

Las evoluciones positivas observadas a nivel de la estrategia de la CE en Bolivia no se reflejan en los resultados de las intervenciones. Por lo general, la eficacia, el impacto y la durabilidad de las intervenciones son bajos, aunque con notables excepciones. Las principales razones que explican esta constatación se deben a problemas de:

§ Diseño estratégico:

- Índices de cobertura bajos o mecanismo multiplicador no previsto (PASA territorial, PRAEDAC catastro, APEMIN, A&S)
- Objetivos a veces desproporcionados con los resultados o correspondiendo con hipótesis no realistas (APEMIN, PRODEVAT, PRAEDAC)
- Intervenciones a veces poco integradas en una política pública (PASA territorial, SINSAAT, APEMIN)
- No existe estrategia de salida (PRAEDAC, APEMIN)
- Refuerzo institucional limitado de las instituciones intermediarias (municipios o EPSAs): PRAEDAC, APEMIN, A&S
- Mantenimiento de las infraestructuras resuelto de forma no satisfactoria (PRAEDAC, FONADAL, A&S, PASA).

- Diseño vertical de los proyectos (poca participación de los usuarios en el diseño y puesta en práctica): PASA territorial, A&S
- § Ejecución de las intervenciones
 - Consideración insuficiente y tardía de los aspectos normativos y tarifarios de los sistemas de agua, de saneamiento y de irrigación (A&S)
 - Calidad de los equipos a veces insuficiente (A&S)
 - Errores estratégicos puntuales en la puesta en práctica de ciertos aspectos de las intervenciones (pequeños proyectos productivos del PRAEDAC, sistema de reembolsos de los préstamos de APEMIN).
- § Lógica de desembolso
 - Los proyectos y programas sufren fuertes presiones para acelerar los índices de ejecución, lo que trae consigo una tendencia a dar prioridad al corto plazo sobre el largo plazo y a la cantidad sobre la calidad.

Conclusión 6 sobre la pertinencia del apoyo presupuestario: XXX

Se da una contradicción entre la evolución de la estrategia de intervención de la CE, que consiste en recurrir cada vez más al apoyo presupuestario, y la evolución de Bolivia que se caracteriza por una creciente inestabilidad política, social e institucional.

Varias de las condiciones de la ayuda presupuestaria no se cumplen:

- § No hay liderazgo claro por parte del GdB sobre la ayuda presupuestaria
- § La incertidumbre sobre las políticas sectoriales en los campos como el agua o la educación es todavía alta
- § No parece observarse una mejora de las capacidades públicas (gobierno central) para diseñar y aplicar políticas sectoriales.

La manera poco ortodoxa (pero creativa) con la que se utiliza el instrumento en Bolivia denota que éste es inadecuado para un contexto como el de Bolivia y que carece de alternativas.

Conclusión 7 sobre los resultados de los apoyos presupuestarios: X

No se constata (aún) mejora en los resultados, **a nivel de los beneficiarios**, de los programas financiados mediante apoyo presupuestario (PASAAS y PASA) en relación con los resultados obtenidos por enfoques más clásicos.

Conclusión 8 sobre la coordinación externa (entre proveedores de fondos y entre éstos y el GdB): XX

A pesar de ser una prioridad de la CE, anunciada desde 2001, pese a los esfuerzos desplegados y pese a su importancia dentro de una perspectiva de ayuda presupuestaria, la coordinación externa no ha aportado los resultados esperados. La coordinación entre la comunidad de los proveedores de fondos y el GdB se ha reducido desde finales de los años 90 y el funcionamiento actual de los cinco grupos de concertación (“mesas de concertación”) es bastante desigual.

Conclusión 9 sobre la coordinación interna (articulación entre las diferentes modalidades o entre los diferentes sectores de intervención de la CE): X

Si bien se constatan progresos en relación con 1995, la coordinación a nivel de los programas entre sí y entre las diferentes modalidades de intervención sigue siendo baja.

Conclusión 10 sobre los recursos humanos: XX

La calidad de los recursos humanos de la Delegación en Bolivia es buena, lo que es importante ya que los resultados de la cooperación dependen en parte de las personas y de sus motivaciones.

Recomendaciones

Las conclusiones de la evaluación están organizadas de acuerdo con los mismos temas que las conclusiones e igualmente, se ha otorgado un grado de prioridad¹⁵ con el fin de jerarquizarlas según su importancia.

Recomendación 1 sobre la estrategia: XXX

Elegir los sectores de intervención en función del valor añadido de la cooperación comunitaria y asegurar la continuidad de las intervenciones en el sector del agua y saneamiento.

Tres razones abogan por una continuación de la intervención en este sector, a condición de perseguir y mejorar la coordinación con los otros proveedores de fondos presentes (cooperaciones alemana y sueca) y con el GdB.

1. La amplia experiencia de la CE en el sector, le permite acumular la experiencia del pasado y por tanto actuar en función de los fracasos y éxitos anteriores. También es necesario evitar que se pierda la pericia conseguida en este sector.
2. El sector del A&S es un campo importante desde el punto de vista de la salud pública y del bienestar, y Bolivia tiene un retraso importante en este nivel en relación con los países vecinos, que no consiguen superar por sus propios medios.
3. Es un sector donde se pueden y se deben hacer progresos importantes para mejorar la durabilidad de los servicios e infraestructuras (dimensión micro).

Recomendación 2 sobre la estrategia: XX

Construir más sobre la experiencia adquirida:

- § Asegurar la continuidad de las intervenciones en gestión de las cuencas fluviales
- § Invertir más en desarrollo económico: Apoyo a las pequeñas y micro empresas

Recomendación 3 sobre la durabilidad y el impacto de las intervenciones: XXX

Mejorar el impacto y la durabilidad de las intervenciones:

- § Asegurando mejor, a nivel micro, la participación y el respeto de las demandas y de las potencialidades de los usuarios y destinatarios finales. Entre otras cosas, es indispensable regular previamente (antes de la construcción de las infraestructuras) los aspectos tarifarios, institucionales, normativos y comerciales que deben enmarcar la realización, utilización y gestión de los sistemas de agua, pero también de los sistemas de irrigación.
- § Invertiendo más en el diálogo sectorial: Por ejemplo, la cuestión de la baja durabilidad de los sistemas de agua debería discutirse en el grupo sectorial “agua y saneamiento”.
- § Mejorando el diseño de las intervenciones:
 - Integración de una política pública, sectorial o territorial: Cooperación complementaria y no de sustitución
 - Respeto de los tiempos necesarios para los cambios institucionales y para los procesos de participación en general, y por tanto freno a los incentivos exagerados para desembolsar

¹⁵ De importante (XXX) a bajo (X).

- Aplicación de las estrategias de salida desde el inicio de la intervención
- Limitación de los objetivos y las ambiciones de las intervenciones cuando así lo exigen el realismo, los medios disponibles o las circunstancias.

Recomendación 4 sobre las modalidades de intervención: XXX

No prestar exclusivamente apoyo presupuestario: Los enfoques proyecto siguen estando justificados como complemento a esta modalidad o cuando los apoyos sectoriales no son posibles. Alternativamente: Elaborar y difundir instrumentos intermediarios.

Hay tres razones que justifican esta recomendación:

1. La evolución de Bolivia se caracteriza por una inestabilidad creciente (C6) que ha llevado a los otros proveedores de fondos a abandonar esta modalidad, al menos temporalmente.
2. El relativo desinterés del GdB por esta modalidad, fomentado por un fuerte aumento de los ingresos fiscales y un excedente presupuestario, le ha llevado a desactivar el PMAP.
3. El interés por mantener una cierta diversidad de las modalidades de intervención a condición de que éstas sean complementarias y se inscriban plenamente en las políticas públicas.

Recomendación 5 sobre las modalidades de intervención: XX

Definir mejor el diseño de las intervenciones de ayuda presupuestaria:

§ Precisar la inserción institucional de la intervención

§ Fomentar la realización del seguimiento de las acciones por parte de una estructura nacional y no solamente de proveedores de fondos o de misiones ad hoc que observan las condicionalidades una vez al año.

Recomendación 6 sobre los temas transversales: X

Incluir de manera sistemática indicadores específicos relativos a los temas transversales en los componentes (o las condicionalidades) de las intervenciones.

Recomendación 7 sobre la articulación entre modalidades de intervención: X

Mejorar la articulación entre los diferentes componentes o modalidades de intervención: Confiar a las ONG las acciones dirigidas a ciertos grupos muy concretos (por ej. las mujeres menores de edad) y/o difíciles de alcanzar.

Recomendación 8 sobre la coordinación interna y externa: X

Mejorar la coordinación interna y externa: Designar una persona específicamente encargada de estas cuestiones.

Recomendación 9 sobre los recursos humanos: XX

Asegurar la continuidad de la calidad de los recursos humanos tanto a nivel individual como a nivel de equipo, y mejorar los procedimientos de selección y contratación de los asistentes técnicos.